Legislative Summary LS-411E

BILL C-34: TRANSPORTATION APPEAL TRIBUNAL OF CANADA ACT

David Johansen
Law and Government Division

16 October 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-34

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	26 September 2001
Second Reading:	4 October 2001
Committee Report:	24 October 2001
Report Stage:	26 October 2001
Third Reading:	26 October 2001

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	30 October 2001
Second Reading:	6 November 2001
Committee Report:	27 November 2001
Report Stage:	
Third Reading:	28 November 2001

Royal Assent: 18 December 2001

Statutes of Canada 2001, c.29

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 2
A. Proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act (clauses 1-32) 2
B. Consequential Amendments to the *Aeronautics Act* (clauses 33-45) 4
C. Consequential Amendments to the *Canada Shipping Act* (clauses 46-51) 7
D. Consequential Amendments to the *Marine Transportation Security Act* (clauses 55-59) .. 8
E. Consequential Amendments to the *Railway Safety Act* (clauses 64-70) 11
F. Coordinating Amendment to this Bill (clause 71) 13
G. Coordinating Amendment to Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 (clause 72) 13
H. Coming into Force (clause 73) 15

COMMENTARY 15

102-04072/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-34:
TRANSPORTATION APPEAL TRIBUNAL OF CANADA ACT*

BACKGROUND

On 26 September 2001, the Minister of Transport, the Hon. David Collenette, introduced Bill C-34, the Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, in the House of Commons. The bill provides for the establishment of the Transportation Appeal Tribunal of Canada (TATC) which would be an independent, quasi-judicial body – staffed by members with transportation expertise – that would act as a review mechanism for administrative and enforcement actions taken under various transportation Acts governing the aviation, marine and rail sectors. The TATC would be an expansion of the current Civil Aviation Tribunal (CAT) which performs review and appeal functions for the aviation sector.

The Civil Aviation Tribunal was established in 1986 under Part IV of the *Aeronautics Act* as a result of recommendations made by the Dubin Commission of Inquiry into Aviation Safety. Mr. Justice Dubin had also recommended the introduction of new and innovative enforcement authorities in the aviation program, most notable of these being administrative monetary penalties (fines). The CAT is an independent body which hears reviews and appeals from departmental decisions to assess monetary penalties and to suspend or cancel licences, certificates and other documents of entitlement, in the aviation sector. The CAT is also currently the review body for administrative monetary penalties issued by enforcement officers under the *Canada Transportation Act*.

Beginning in the fall of 1998, consultations have been held with the various transportation sectors on a Transport Canada proposal to transform the CAT into a multi-modal

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

tribunal, so that the enforcement review processes currently available to the aviation sector under the *Aeronautics Act* would be available to the marine and rail transportation sectors as well. Policy papers were developed, a draft bill was posted on Transport Canada's website, consultations were conducted, and stakeholders were briefed on the proposals.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Proposed Transportation Appeal Tribunal of Canada Act (clauses 1-32)

The proposed TATC Act set out in the bill is modelled after the legislation that establishes the Civil Aviation Tribunal (i.e., Part IV of the *Aeronautics Act*).

Clause 2(1) establishes the Transportation Appeal Tribunal of Canada. Clause 2(2) addresses the jurisdiction of the Tribunal in a very general sense in that it provides the Tribunal with jurisdiction for reviews and appeals as expressly provided for under the *Aeronautics Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Marine Transportation Security Act*, the *Railway Safety Act* and any other federal Act regarding transportation. Clause 2(3) provides that the Tribunal also has jurisdiction for reviews and appeals in connection with monetary penalties provided for under sections 177 to 181 of the *Canada Transportation Act*, which incorporate certain provisions of the *Aeronautics Act*.

Transport Canada officials point out that the specific jurisdiction of the Tribunal (and the kinds of decisions the Tribunal may make) is not set out directly in the proposed TATC Act itself, but is instead addressed in the various modal transportation Acts, for two reasons:

- the various transportation Acts contain different administrative enforcement authorities; and
- the review and appeal procedures followed by the Tribunal in any particular case depend in large part on the nature of the authority exercised and its impact on safety.

The proposed TATC Act addresses such matters as:

- the appointment of TATC members (clause 3);
- the designation of a Chairperson and Vice-Chairperson (clause 4);
- term of office (clause 6);
- remuneration and expenses (clause 7);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- inconsistent interests of members (clause 8);
- principal office of the TATC (clause 9); and
- the appointment of employees (clause 10).

Clause 12 requires Tribunal reviews to be heard by a single member who has expertise in the transportation sector to which the review relates. Reviews concerning matters of a medical nature must be heard by a Tribunal member with medical expertise, regardless of whether the member also has expertise in the transportation sector to which the review relates.

Tribunal appeals (as opposed to reviews) must be heard by a panel of three members (clause 13(1)) unless the Chairperson considers it appropriate that more than three members hear the appeal or, with the consent of the parties, that one member hear the appeal (clause 13(2)). A member who decided the case is prohibited from sitting on an appeal panel established to hear an appeal from his/her decision (clause 13(3)). With the exception of the Chairperson and the Vice-Chairperson, members who sit on an appeal panel must have expertise in the transportation sector to which the appeal relates (clause 13(4)). However, in appeals concerning matters of a medical nature, at least one of the panel members must have medical expertise, regardless of whether that member has expertise in the transportation sector to which the appeal relates (clause 13(5)). A decision of a majority of members of an appeal panel is the decision of the panel (clause 13(6)).

Clause 14 describes the nature of appeals before the TATC; the clause reflects how appeals are currently conducted by the CAT, which the TATC is replacing.

The proposed TATC Act also addresses the nature of TATC hearings, including the following two aspects:

- the stipulation that the Tribunal is not bound by legal or technical rules of evidence in conducting matters before it (clause 15(1)); and
- the standard of proof in TATC hearings is based on the civil "balance of probabilities" rather than on the criminal standard of proof "beyond a reasonable doubt" (clause 15(5)).

The authority of the TATC to hold its hearings in private is broader than is the comparable authority of the current CAT under section 37(3) of the *Aeronautics Act*. Although TATC hearings must generally be held in public, a hearing may be private in certain defined

circumstances, namely, where a public hearing would not be in the public interest; or where there might be disclosure of personal medical information or confidential business information, and the private interests of the individual or company in keeping the information confidential outweigh the desirability of adhering to the general principle that hearings be conducted in public (clause 15(4)).

The ability of the TATC to award costs and/or expenses in defined circumstances is a power which the current CAT does not have. According to clause 19(1), the TATC may award costs against a party and require the reimbursement of expenses where:

- the Tribunal "is seized of a matter" for reasons that are frivolous or vexatious;
- a party fails to appear at a hearing it requested without sufficient reason; or
- a party requests and is granted an adjournment of a hearing without adequate notice to the Tribunal.

Clause 21 provides that the Tribunal's decision on appeal is final and binding on the parties to the appeal; in other words, there is no further appeal to the courts on the merits of the case. Actions of the TATC will, however, be subject to judicial review in the same way that the actions of other administrative bodies are subject to judicial review. If, for example, the TATC exceeded its jurisdiction or made a decision that the legislation did not allow for, a party to the TATC proceedings could ask the Federal Court to review the TATC's decision.

Clauses 23 to 32 are transitional provisions that, in practical terms, provide for the continuation of the Civil Aviation Tribunal as the Transportation Appeal Tribunal of Canada. These clauses are necessary to provide for a transition from the Civil Aviation Tribunal which hears cases in the aviation sector under the *Aeronautics Act*, to the Transportation Appeal Tribunal of Canada which will act in a multi-modal capacity under various transportation Acts.

B. Consequential Amendments to the *Aeronautics Act* (clauses 33-45)

The *Aeronautics Act* does not currently give the Civil Aviation Tribunal jurisdiction over decisions of the Minister not to issue or amend Canadian aviation documents under that Act. Proposed amendments to section 6.71 and new section 6.72 of the *Aeronautics Act* (in clause 34 of the bill) give the TATC this authority which, according to departmental officials, has long been advocated by the aviation community. According to proposed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

section 6.72(4), the Tribunal member, on review, can confirm the Minister's decision or refer the matter back to the Minister for reconsideration.

Proposed section 6.71(3) (in clause 34) authorizes the making of regulations to exclude certain Canadian aviation documents from Tribunal review. According to the department, this is considered necessary because of the very broad definition of "Canadian aviation document" contained in the *Aeronautics Act*.

Proposed new section 6.9(7.1) (in clause 35) provides that persons who are alleged to have contravened the *Aeronautics Act* (and as a consequence have had their Canadian aviation document suspended or cancelled) are not required, and cannot be compelled, to testify at the Tribunal review hearing.

Proposed new section 7(2.1) (in clause 36) clarifies that a decision by the Minister to suspend a Canadian aviation document by reason of an immediate threat to aviation safety takes effect on receipt of the notice of suspension, unless the notice indicates that the suspension takes effect at a later date.

Proposed section 6.71(1) (in clause 34) deals with the grounds on which the Minister can refuse to issue or amend a Canadian aviation document. Proposed section 7.1 (in clause 37) addresses the suspension, cancellation and refusal to renew a Canadian aviation document on the same grounds. Section 7.1 currently separates out "medical grounds" from other qualifications and conditions required to be met for the issue and retention of Canadian aviation documents. As well, the provision only provides for Tribunal review of decisions not to renew documents on medical grounds. The proposed amendments to section 7.1 expand the jurisdiction of the Tribunal to include non-renewal on any of the prescribed grounds, not just medical grounds.

Clause 38 amends section 7.2 of the *Aeronautics Act* dealing with the appeal of Tribunal review decisions. The proposed amendment:

- extends the appeal period to 30 days, from the current 10 days (proposed section 7.2(1));
- removes the right of appeal for persons who failed, without justification, to appear at the review hearing (proposed section 7.2(2)); and
- provides that when the matter is referred back to the Minister for reconsideration, the Minister's initial decision to suspend or cancel a Canadian aviation document remains in effect until the reconsideration is concluded, unless the Tribunal grants a stay on the basis that no threat to aviation safety would result (proposed section 7.2(4)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clause 38 also adds a new section 7.21 to the *Aeronautics Act*. The proposed section authorizes the Minister to suspend, or refuse to issue, amend or renew a Canadian aviation document, where the applicant or holder of the document has not paid a monetary penalty imposed or confirmed by the Tribunal. This decision is not reviewable by the TATC. The new provision requires the Minister to give 30 days' notice before suspending a document for non-payment of a monetary penalty.

The proposed amendments to the administrative monetary penalty provisions (sections 7.7 to 7.9) of the *Aeronautics Act* contained in clause 39 of the bill leave the current legislative system largely intact, with the following exceptions:

- Current section 7.7(1) compels the Minister to impose a monetary penalty when the Minister believes a designated provision has been contravened. The department notes that this is technically incorrect because the Minister is also empowered, under section 6.9 of the Act, to suspend or cancel a Canadian aviation document for a contravention. The proposed amendment to section 7(7.1) corrects this by casting the Minister's authority to impose a monetary penalty in permissive rather than mandatory terms; and
- Under the current monetary penalty scheme, the onus is on the Minister to refer a monetary penalty to the Tribunal if the person against whom the penalty has been imposed fails to pay the penalty within the prescribed time period. Proposed sections 7.91 and 7.92 change this process and place the onus on the recipient of the penalty notice to either pay the penalty or request a review by the Tribunal. According to proposed section 7.92, if a person fails to pay the penalty or to request a Tribunal review, he/she is deemed to have committed the contravention.

Clause 41 amends section 8.1 of the *Aeronautics Act*. It extends the period for launching an appeal from a review decision regarding a monetary penalty to 30 days (from 10 days) and removes the right of appeal for persons who, without just cause, fail to appear at a review hearing.

Clause 44 repeals Part IV of the *Aeronautics Act*, which establishes the Civil Aviation Tribunal. This amendment is consequential to the establishment of the Transportation Appeal Tribunal of Canada (replacing the Civil Aviation Tribunal) under the bill.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Consequential Amendments to the *Canada Shipping Act* (clauses 46-51)

The proposed amendments to the *Canada Shipping Act* in clauses 46 to 51 of Bill C-34 establish the jurisdiction of the TATC under the following provisions:

- section 120 of the Act (clause 47 of the bill) – suspension of a personnel certificate by reason of medical incapacitation. Section 120 in its current form provides authority for the Minister to cause an inquiry to be held where the Minister believes that a master or seaman is incapacitated by reason of his/her not meeting the medical fitness standards, and to suspend the certificate where the Minister is satisfied, after the inquiry, that the master or seaman is incapacitated. Clause 47 has the effect of replacing the inquiry process currently described in sections 504(2) to (4) of the *Canada Shipping Act* with the TATC review and appeal procedure described in proposed sections 504.1 to 505.2 (clause 51). The Tribunal, on review and appeal, can either confirm the Minister's suspension or refer it back to the Minister for reconsideration.
- section 125 (clause 48) – suspension or cancellation of a personnel certificate on the grounds that the certificate was obtained on the basis of a false statement or erroneous information. The *Canada Shipping Act* does not currently provide any specific review or appeal rights to individuals whose certificates are suspended or cancelled under section 125(4). The amendment proposed in clause 48 provides for TATC review and appeal of the Minister's actions. The Tribunal can either confirm the Minister's decision to suspend or cancel the certificate or refer the matter back to the Minister for reconsideration.
- section 128 (clause 49) – suspension or cancellation of a foreign certificate, as concerns its validity in Canada. The *Canada Shipping Act* does not currently provide any specific review or appeal rights to individuals whose certificates are suspended or cancelled under section 128. The amendment proposed in clause 49 provides for TATC review and appeal of the Minister's actions.
- section 133 (clause 50) – suspension of a personnel certificate by reason of being convicted under the section for fraud related to not having certificated personnel on board. The *Canada Shipping Act* does not currently provide any specific review or appeal rights to individuals whose certificates are suspended under section 133. The amendment proposed in clause 50 provides for TATC review and appeal. The Tribunal can either confirm the Minister's decision or substitute its own decision.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- section 504 (clause 51) – suspension and cancellation of a master, mate or engineer certificate based on:

  a) incompetence, misconduct, drunkenness or tyranny;

  b) the master, mate or engineer being on board a vessel that contravened sections 5.3 to 5.5 of the *Coastal Fisheries Protection Act* and knew of the contravention;

  c) a wrongful act or default that resulted in the loss or abandonment of, or serious damage to, a ship, or loss of life;

  d) a criminal conviction; or

  e) failure to render assistance or give information under section 568 of the Act.

Clauses 504 and 505 of the *Canada Shipping Act* currently provide for the suspension and cancellation of master, mate and engineer certificates by the Minister on specified grounds, after an inquiry conducted by a person appointed by the Minister or by a judge of the Admiralty Court. Clause 51 replaces sections 504 and 505 and, as well, in proposed sections 504.1 to 505.2, provides for Tribunal review and appeal proceedings regarding suspensions and cancellations of certificates of competency or service, on the above specified grounds. In the case of a suspension or cancellation of a certificate under proposed section 504(a), (c), or (e), the TATC can either confirm the Minister's decision or refer the matter back to the Minister for reconsideration. In the case of a suspension or cancellation of a certificate under proposed section 504(b) or (d), the TATC can either confirm the Ministers' decision or substitute its decision for that of the Minister.

The Tribunal review and appeal procedures set out in proposed sections 504.1-505.2 (in clause 51) are comparable to those proposed in Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 (as it would be amended by Bill C-34), in respect of which the role of the "adjudicators" would be assumed by the TATC.

D. Consequential Amendments to the *Marine Transportation Security Act* (clauses 55-59)

Clauses 55 to 59 propose a number of consequential amendments to the *Marine Transportation Security Act* (MTSA) in order to establish the jurisdiction of the TATC for

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

administrative enforcement decisions under that Act. The proposed amendments to the MTSA establish the jurisdiction of the Tribunal under:

- section 19.2: decisions related to (security) screening officer designations (clause 57);
- section 33: notice of violation (assessment of monetary penalties) (clause 59);
- section 36: notice of default in relation to assurances of compliance (clause 59); and
- section 47: refusal to remove notations of administrative enforcement actions (clause 59).

Further details are provided below.

Clause 57 proposes to replace current section 19 of the MTSA with sections 19 to 19.8 in order to: provide for Tribunal review and appeal of decisions of the Minister to refuse to designate screening officers for purposes of the Act; and to suspend, cancel or refuse to renew designations.

It should be noted that screening officers are designated in aviation, marine and rail transportation modes – under the *Aeronautics Act*, the *Marine Transportation Security Act* and the *Railway Safety Act* respectively. The proposed procedures for TATC review are essentially the same under all three Acts.

Proposed section 19.2 sets out the grounds for refusal to designate, refusal to renew a designation, and for the suspension and cancellations of designations by the Minister. Proposed section 19.5 sets out the Tribunal review procedures and what the Tribunal may decide on review. If the designation decision relates to the competency or qualifications of a screening officer, or to whether an immediate threat to marine transportation security exists, the TATC can only confirm the Minister's decision or refer it back to the Minister for reconsideration (proposed section 19.5(4)(a)). However, if the designation decision relates to a violation of security regulations, measures or rules, the TATC can substitute its decision for that of the Minister (proposed section 19.5(4)(b)).

Proposed section 19.6 provides for the appeal of review decisions to the Tribunal, the loss of appeal rights for persons who fail to appear at review hearings, and what the Tribunal may decide on appeal.

Clause 59 proposes to add sections 32 to 51 to the *Marine Transportation Security Act*. These proposed sections authorize the Minister to enter into assurances of compliance (with persons who have committed violations of designated provisions under the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Act) and to impose administrative monetary penalties (through notices of violation). These are new enforcement authorities being included in the Act and they mirror and supplement the corresponding provisions concerning administrative penalties proposed in Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 (clause 228 and following in Bill C-14). This is to ensure the consistency of enforcement authorities and practices within the marine transportation sector.

Administrative penalties provide an alternative to instituting criminal proceedings against a person for matters that are technical or administrative in nature. Transport Canada officials note a growing trend in government to "de-criminalize" regulatory infractions.

According to departmental officials, two of the more effective administrative enforcement tools are: assurances of compliance, and monetary penalties. Assurances of compliance constitute an agreement between Transport Canada, as the regulator, and the member of the regulated community who committed a violation, that the latter will undertake all necessary actions to come into full compliance with the law. Monetary penalties are more of a punitive measure, usually applicable in more serious cases of non-compliance.

Proposed sections 33 to 38 address assurances of compliance and their review by the Tribunal. A person who enters into an assurance of compliance is deemed to have committed a violation, although there is a 48-hour period in which they can reconsider their situation and request the Tribunal to conduct a review of the facts of the violation (proposed section 34). Where the Minister believes that an assurance of compliance has not been complied with, the Minister may issue a notice of default under which double the amount of the penalty otherwise payable for the contravention becomes payable, or any security deposit is forfeited (proposed section 36). The notice of default is reviewable by the Tribunal, on application by the person on whom the notice was served (proposed section 37(1)). On review, the Tribunal can either confirm the Minister's decision or determine that the person has complied with the assurance of compliance (proposed section 37(6)). The Minister has the burden of establishing that the assurance was violated (proposed section 37(4)). The defence of "due diligence" is not available to the person alleged to have violated the assurance agreement (proposed section 37(5)).

Proposed section 39 sets out the Tribunal review procedures when the Minister imposes a monetary penalty for the issuance of a notice of violation. The Tribunal member may confirm the Minister's decision or substitute his or her own determination. The review process is consistent with the Tribunal procedures for reviewing the assessment of monetary penalties under the proposed amendments to the *Aeronautics Act*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Proposed section 40 provides for an appeal to the Tribunal for review determinations related to both assurances of compliance and notices of violation. On appeal, the Tribunal is empowered to make a binding decision as to whether the assurance of compliance, or designated provision giving rise to the assessment of a monetary penalty, was violated.

Proposed section 47 provides for the removal of notations of violations and default and decisions concerning screening officer designations from a person's record after five years, unless the Minister considers removal not to be in the public interest (proposed section 47(1)). The Minister must notify the person if he or she decides not to remove the notation (proposed section 47(2)). Such decisions are reviewable by the Tribunal. The member of the Tribunal assigned to conduct the review may confirm the Minister's decision or refer the matter back to the Minister for reconsideration (proposed section 47(5)). The Act also provides for an appeal from the Tribunal's review decision (proposed section 47(6)). On appeal, the Tribunal may dismiss the appeal or refer the matter back to the Minister for reconsideration (proposed section 47(8)).

E. Consequential Amendments to the *Railway Safety Act* (clauses 64-70)

Clauses 64 to 70 propose a number of consequential amendments to the *Railway Safety Act*. The proposed amendments establish the jurisdiction of the TATC over the administrative enforcement decisions taken under the *Railway Safety Act*.

The proposed amendments establish the TATC's jurisdiction under:

- section 27.1 (of the Act): decisions related to (security) screening officer designations (clause 65 of the bill);
- section 31: orders issued by railway safety inspectors to stop using line work, railway equipment, crossing works or road crossings (clause 66); and
- section 32: orders issued by the Minister to remove or modify railway work, to remove threats to safety, or to take corrective measures to address deficiencies with safety management systems (clause 68).

Further details are provided below.

Clause 65 adds sections 27.1 to 27.8 to the *Railway Safety Act*. Proposed section 27.1 sets out the grounds that the Minister may invoke for making administrative enforcement decisions concerning screening officer designations. They are consistent with the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

grounds used for comparable decisions under the proposed amendments to the *Aeronautics Act* and the *Marine Transportation Security Act*.

These proposals also provide for TATC review of decisions of the Minister to refuse to designate a person as a screening officer, to refuse to renew a designation, and to suspend or cancel a designation (proposed sections 27.3 to 27.8). The proposed jurisdiction and decision-making authorities of the TATC in relation to screening officer designations under the *Railway Safety Act* are the same as those of the Tribunal in relation to screening officers under the proposed amendments to the *Marine Transportation Security Act* referred to earlier.

Section 31 of the *Railway Safety Act* currently authorizes railway inspectors to issue orders that line work, crossing work, road crossing or railway equipment not be used, where their use would constitute an immediate threat to safety. Clause 66 adds new section 31(4.1) requiring that notices containing section 31 orders refer to the fact that the person to whom the order has been issued has 30 days to request a review of the order by the Tribunal. Clause 66 also replaces section 31(9) of the Act, which currently provides for a review of the railway inspector's order by the Minister.

Clause 67 adds proposed sections 31.1 to 31.5 to the Act. Proposed section 31.1 sets out the procedures for TATC review of a section 31 order and what the Tribunal may decide on review. The process is similar to the proposed process for Tribunal review of decisions affecting screening officer designations under the Act and comparable proposed Tribunal proceedings under other Acts. The Tribunal arranges for a hearing to be held, hears both parties, and makes a determination. On review, the Tribunal can either confirm the order or refer the matter back to the Minister for further consideration (proposed section 31.1). The recipient of the order can appeal the Tribunal determination on review to the appeal panel of the Tribunal, which can either dismiss the appeal or refer the matter to the Minister for consideration (proposed section 31.2). An order of a railway safety inspector remains in effect while under review or appeal by the Tribunal and when referred to the Minister by the Tribunal (proposed section 31.3). Departmental officials note that it is appropriate for the order to remain in effect until ultimately dealt with by the Tribunal, because the order was made on the basis that an immediate threat to safety existed.

Section 32 of the *Railway Safety Act* concerns an order by the Minister to: remove or modify railway work; remove threats to safe railway operations; or take corrective measures to address deficiencies with safety management systems. Clause 68 amends section 32

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

so as to require that notices containing section 32 orders refer to the fact that a request for a review of the order may, within 30 days, be filed with the Tribunal.

Clause 69 adds proposed sections 32.1 to 32.5 to the Act, setting out the procedures for review and appeal of a section 32 order by the Tribunal. The process for Tribunal review and appeal of a section 32 order is similar to the process concerning a section 31 order with one major difference. Orders issued under section 32(1) (concerning unauthorized or improperly maintained works) and section 32(3.1) (concerning management system deficiencies) are stayed pending final disposition, when a request for review is filed with the Tribunal, because neither is based on an immediate threat to safety (proposed section 32.3). However, orders issued under section 32(3) (contravention of regulations) are based on an immediate threat to safe railway operations and remain in effect pending final disposition of the matter by the Tribunal (proposed section 32.3).

In all circumstances under section 32, the Tribunal is limited to confirming the order or referring the matter back to the Minister for reconsideration (proposed sections 32.1 and 32.2).

F. Coordinating Amendment to this Bill (clause 71)

Clause 71 is a coordinating amendment to this bill which is required if Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001, receives Royal Assent. If it does, then, on the coming into force of section 1 of that Act, clause 71 of Bill C-34 changes the reference in clause 2(2) of Bill C-34 (concerning the TATC's jurisdiction generally) to the *Canada Shipping Act, 2001*, instead of the *Canada Shipping Act*. This is because Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001, once proclaimed in force, will generally repeal and replace the current *Canada Shipping Act*.

G. Coordinating Amendment to Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 (clause 72)

Clause 72 is dependent on Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 receiving Royal Assent and the coming into force of section 2 of Bill C-34, the Transportation Appeal Tribunal of Canada Act. The effect of clause 72 is to import the TATC review and appeal process into Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001. The latter currently contemplates reviews of certain administrative enforcement decisions being undertaken by an "adjudicator." Clause 72 generally makes these decisions subject to TATC review instead.

The decisions for which the TATC would have jurisdiction relate to the following clauses of Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001:

- clause 16: refusal to issue a Canada maritime document;
- clause 20: refusal to renew, or to suspend or cancel a Canadian maritime document;
- clause 229: notice of violation (assessment of monetary penalty);
- clause 231: notice of default in relation to an assurance of compliance; and
- clause 239: refusal to remove notations of administrative enforcement actions.

Further details are provided below.

Decisions made by the Minister regarding Canadian maritime documents under clauses 16 and 20 of Bill C-14, which, as Bill C-14 currently stands, would be reviewable by an adjudicator, would instead be made subject to review by the TATC (clause 72 of Bill C-34). The proposed Tribunal review and appeal processes and what the Tribunal can decide on review and appeal are consistent with the proposals concerning the Tribunal's jurisdiction under the other modal transportation Acts (referred to above). Generally, it is proposed that where the document action is "punitive" in nature and relates to regulatory non-compliance, the Tribunal can substitute its decision for that of the Minister. Where, on the other hand, the issue relates to competency, qualification and other safety considerations, the Tribunal is limited to confirming the Minister's decision or referring the matter back to the Minister for reconsideration.

Clause 72(e) amends clause 16 of Bill C-14 by including, in the notice issued to the applicant concerning refusal to issue a Canadian maritime document, a reference to the applicant's right to seek TATC review of the Minister's decision. Clause 72(f) adds new clause 16.1 to Bill C-14, detailing the TATC's review process and the Tribunal's decision-making authorities on review.

Clause 72(g) adds new clauses 20.1 to 20.5 to Bill C-14, detailing the Tribunal review process and decision-making authorities under clause 20 (concerning suspension, cancellation or refusal to renew a Canadian maritime document), as well as appeal rights and decisions under both clauses 16 and 20.

Clause 72(k) replaces clauses 230 to 232 of Bill C-14 with new clauses 230 to 232.2. The proposed clauses specify TATC procedures and decision-making authorities regarding administrative penalties provided for in clause 229 of the bill. As regards assurances

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of compliance and notices of violation (monetary penalties), the Tribunal could make binding determinations on whether an assurance of compliance was violated, or whether a designated provision was violated and what the penalty should be for the violation.

Clause 72(n) replaces clause 239(1)(a) of Bill C-14 to refer to the TATC rather than adjudicator decisions. Clause 72(o) replaces clause 239(3) of Bill C-14 to provide for Tribunal review and appeal of decisions of the Minister not to remove notations of violations and default and decisions related to Canadian maritime documents.

H. Coming into Force (clause 73)

According to clause 73, all of the provisions of the bill, other than clauses 71 and 72, discussed above, come into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

According to departmental sources, aviation stakeholders have essentially been neutral on the TATC proposals, while railway companies have generally been supportive of the bill.

Some marine stakeholders have linked the TATC proposals to the new administrative enforcement measures proposed in Bill C-14, the Canada Shipping Act, 2001 which they do not support; consequently, they do not feel there is any need for the TATC. As well, some marine groups want the TATC to function more like a criminal court, for example, applying strict rules of evidence and deciding cases on the criminal standard of proof, i.e., beyond a reasonable doubt.

Some stakeholders in all three modes (i.e., air, marine and rail) advocate increased decision-making authorities for the TATC, including the authority to make final decisions in cases involving competencies and qualifications.

Labour groups have expressed concern that the TATC proposals are not in the best interests of their members. They want the TATC to play a broader role in addressing transportation safety issues, rather than being limited to reviewing specific enforcement actions taken against operators and individuals.

Résumé législatif **LS-411F**

PROJET DE LOI C-34 : LOI SUR LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 16 octobre 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-34

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	26 septembre 2001
Deuxième lecture :	4 octobre 2001
Rapport du comité :	24 octobre 2001
Étape du rapport :	26 octobre 2001
Troisième lecture :	26 octobre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	30 octobre 2001
Deuxième lecture :	6 novembre 2001
Rapport du comité :	27 novembre 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	28 novembre 2001

Sanction royale : 18 décembre 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 29

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 2

A. Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada proposée (articles 1-32) 2
B. Modifications connexes à la *Loi sur l'aéronautique* (articles 33-45) 5
C. Modifications connexes à la *Loi sur la marine marchande du Canada* (articles 46-51) 7
D. Modifications connexes à la *Loi sur la sûreté du transport maritime* (articles 55-59) 9
E. Modifications connexes à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (articles 64-70) 12
F. Disposition de coordination concernant le projet de loi (article 71) 14
G. Disposition de coordination concernant le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (article 72) 15
H. Entrée en vigueur (article 73) 16

COMMENTAIRE 16

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-34 : LOI SUR LE TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA•

CONTEXTE

Le 26 septembre 2001, le ministre des Transports, l'honorable David Collenette, a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-34 : Loi sur le tribunal d'appel des transports du Canada. Le projet de loi prévoit l'établissement du Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC), qui sera un organisme indépendant et quasi judiciaire constitué de membres possédant une expertise dans le domaine des transports. Il pourra réviser des mesures administratives et des mesures d'application prises en vertu de diverses lois sur les transports régissant les secteurs maritime, ferroviaire et aérien. Le TATC serait une extension du Tribunal de l'aviation civile, qui assume des fonctions de révision et d'appel pour le secteur de l'aviation.

Le Tribunal de l'aviation civile (TAC) a été créé en 1986 en vertu de la partie IV de la *Loi sur l'aéronautique* et par suite des recommandations formulées par la Commission d'enquête Dubin sur la sécurité aérienne. Le juge Dubin avait aussi recommandé la mise en place de pouvoirs d'application nouveaux et novateurs, dont le plus notable est celui relié aux sanctions administratives pécuniaires (amendes). Le TAC est un organisme indépendant qui tient des audiences en révision et en appel sur les décisions ministérielles d'imposer des sanctions pécuniaires et de suspendre ou d'annuler des licences, des certificats ou brevets et d'autres documents d'autorisation dans le secteur aérien. De plus, le TAC constitue actuellement l'organisme de révision des sanctions administratives pécuniaires imposées par des agents d'exécution en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*.

• Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À partir de l'automne 1998, des consultations ont eu lieu auprès des différents secteurs de l'industrie des transports relativement à une proposition ministérielle visant à transformer le TAC en un tribunal, dont la compétence s'étendrait à plusieurs secteurs des transports, de sorte que les processus d'examen de l'application des règlements mis à la disposition du secteur aérien en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* soient aussi accessibles aux secteurs maritime et ferroviaire. Des documents d'orientation ont été élaborés, un avant-projet de loi a été diffusé sur le site Web de Transports Canada, des consultations ont été menées et des séances d'information sur ces propositions ont été organisées à l'intention des divers intervenants.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Loi sur le tribunal d'appel des transports du Canada proposée (articles 1-32)

La Loi sur le TATC proposée prend modèle sur le texte législatif qui établit le Tribunal de l'aviation civile (Partie IV de la *Loi sur l'aéronautique*).

Le paragraphe 2(1) constitue le Tribunal d'appel des transports du Canada. Le paragraphe 2(2) établit la compétence du Tribunal de manière très générale en ce sens qu'il accorde à ce dernier les pouvoirs voulus concernant les requêtes en révision et les appels dont il est saisi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*, de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ou de toute autre loi fédérale concernant les transports. Le paragraphe 2(3) prévoit que le Tribunal a aussi compétence pour entendre les requêtes en révision et les appels concernant les sanctions pécuniaires prévues aux articles 177 à 181 de la *Loi sur les transports du Canada*, qui incorporent par renvoi certaines dispositions de la *Loi sur l'aéronautique*.

Des fonctionnaires de Transports Canada soulignent que les compétences particulières du Tribunal (et les genres de décisions qu'il peut rendre) ne sont pas énoncées directement dans la loi proposée, mais sont plutôt incluses dans les diverses lois sur les modes de transport et ce, pour deux raisons :

- les différentes lois sur les modes de transport comportent différents pouvoirs en matière d'application administrative;
- les procédures de révision et d'appel suivies par le Tribunal dans un cas particulier dépendent en grande partie de la nature des pouvoirs exercés et de leur impact sur la sécurité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Loi sur le TATC proposée renferme des dispositions sur les points suivants :

- la nomination des conseillers du TATC (article 3);
- la désignation d'un président et d'un vice-président (article 4);
- le mandat des conseillers (article 6);
- leur rémunération et leurs frais (article 7);
- les conflits d'intérêts des conseillers (article 8);
- le siège du TATC (article 9);
- la nomination des employés (article 10).

L'article 12 exige que les requêtes en révision soient entendues par un seul conseiller, dont les compétences sont reliées au secteur des transports en cause. Les requêtes soulevant des questions d'ordre médical doivent être entendues par un conseiller qui possède des compétences dans le domaine médical, qu'il ait ou non des compétences reliées au secteur des transports en cause.

Les appels (plutôt que les révisions) devant le Tribunal doivent être entendus par un comité de trois conseillers (paragraphe 13(1)), à moins que le président, s'il l'estime indiqué, décide de soumettre l'appel à un comité de plus de trois conseillers ou, si les parties y consentent, à un seul conseiller (paragraphe 13(2)). Un conseiller qui a rendu une décision contestée ne peut siéger en appel de sa propre décision (paragraphe 13(3)). À l'exception du président et du vice-président, les conseillers d'un comité d'appel doivent posséder les compétences reliées au secteur des transports en cause (paragraphe 13(4)). Toutefois, dans le cas où l'appel soulève des questions d'ordre médical, au moins un des conseillers doit posséder des compétences dans ce domaine, peu importe si ce conseiller a une expertise dans le secteur des transports en cause (paragraphe 13(5)). Enfin, les décisions d'appel du Tribunal se prennent à la majorité des conseillers qui entendent l'appel (paragraphe 13(6)).

L'article 14 décrit la nature des appels entendus par le Tribunal; cette disposition décrit la façon dont les appels sont actuellement traités par le Tribunal de l'aviation civile, que remplace le TATC.

La Loi sur le TACT proposée traite également de la nature des audiences de cet organisme, notamment des deux aspects suivants :

- elle dispose que le Tribunal n'est pas lié par les règles juridiques ou techniques applicables en matière de preuve pour l'examen des questions qui lui sont soumises (paragraphe 15(1));
- la norme de preuve utilisée pour les audiences du Tribunal est fondée sur la « prépondérance des probabilités » utilisée en droit civil plutôt que sur la norme criminelle de preuve « hors de tout doute raisonnable » (paragraphe 15(5)).

Le TATC sera davantage en mesure de tenir ses audiences à huit clos que ne l'est le TAC en vertu du paragraphe 37(3) de la *Loi sur l'aéronautique*. Même si les audiences du Tribunal doivent en général être tenues en public, une audience peut ne pas être tenue en public dans certaines circonstances précises, c'est-à-dire lorsqu'il y va de l'intérêt public ou lorsque des renseignements médicaux personnels ou des renseignements commerciaux confidentiels pourraient être dévoilés, et que les intérêts de la personne ou de l'entreprise l'emportent sur l'avantage de respecter le principe général des audiences publiques (paragraphe 15(4)).

La possibilité pour le TATC de condamner une partie aux dépens ou à exiger le remboursement des dépenses dans certaines circonstances définies constitue un pouvoir que le TAC n'a pas actuellement. Selon le paragraphe 19(1), le TATC est autorisé à condamner une partie aux dépens et à exiger le remboursement des dépenses engagées dans le cas où :

- le Tribunal est « saisi d'une affaire » pour des raisons frivoles ou vexatoires;
- une partie a, sans motif valable, omis de comparaître à l'audience qu'elle avait demandée;
- une partie demande et obtient un ajournement de l'audience sans avoir donné un préavis suffisant au Tribunal.

L'article 21 prévoit que la décision rendue en appel par le TATC est définitive et lie les parties; en d'autres mots, il n'est pas possible de présenter un nouvel appel sur le fond. Les décisions du TATC pourront toutefois faire l'objet d'une révision judiciaire comme c'est le cas pour les décisions des autres organismes administratifs. Ainsi, si le TATC excède ses pouvoirs ou rend une décision non prévue par la loi, une partie pourrait demander à la Cour fédérale de revoir cette décision.

Les articles 23 à 32 sont des dispositions transitoires qui, en termes pratiques, prévoient la continuation du TAC en tant que TATC. Ces dispositions sont nécessaires afin d'assurer une transition du TAC, qui entend les causes touchant le secteur aérien en vertu de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Loi sur l'aéronautique, au TATC, qui aura une compétence qui s'étend à plusieurs secteurs en vertu de diverses lois sur les transports.

B. Modifications connexes à la *Loi sur l'aéronautique* (articles 33-45)

Actuellement, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, le TAC n'a pas compétence relativement à la décision du Ministre de refuser, de délivrer ou de modifier un document d'aviation canadien. Les modifications proposées à l'article 6.71 et le nouvel article 6.72 de la *Loi sur l'aéronautique* (article 34 du projet de loi) conféreront ce pouvoir au TATC, ce qui, selon les fonctionnaires du Ministère, était depuis longtemps préconisé par les milieux aéronautiques. En vertu du paragraphe 6.72(4) proposé, le conseiller peut décider, à l'issue de la révision, de confirmer la décision du Ministre ou de lui renvoyer le dossier pour réexamen.

Le paragraphe 6.71(3) proposé (à l'article 34) autorise la prise d'un règlement soustrayant certains documents d'aviation canadiens à une révision du Tribunal. Selon le Ministère, cela est jugé nécessaire en raison de la définition très large donnée à « document d'aviation canadien » dans la *Loi sur l'aéronautique*.

Le nouveau paragraphe 6.9(7.1) proposé (à l'article 35) prévoit que l'auteur d'une présumée contravention à la *Loi sur l'aéronautique* (qui a par conséquent vu son document d'aviation canadien suspendu ou annulé) n'est pas tenu de témoigner devant le Tribunal lors d'une requête en révision.

Le nouveau paragraphe 7(2.1) proposé (à l'article 36) vient préciser qu'une décision du Ministre de suspendre un document d'aviation canadien en raison d'un danger immédiat pour la sécurité aéronautique prend effet dès réception de l'avis de suspension, sauf indication que la suspension prend effet à une date ultérieure.

Le paragraphe 6.71(1) proposé (à l'article 34) établit les motifs pour lesquels le Ministre peut refuser de délivrer ou de modifier un document d'aviation canadien. L'article 7.1 proposé (à l'article 37) traite de la suspension ou de l'annulation d'un document d'aviation canadien pour les mêmes motifs, ou encore du refus de le renouveler. L'article 7.1 distingue actuellement les « raisons médicales » des autres conditions requises pour la délivrance et le maintien des documents d'aviation canadiens. De plus, cette disposition prévoit la révision des décisions par le Tribunal uniquement en cas de non-renouvellement pour des raisons médicales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La modification proposée de l'article 7.1 vise à étendre la compétence du Tribunal aux non-renouvellements pour toutes les raisons, non seulement pour des raisons médicales.

L'article 38 modifie l'article 7.2 de la *Loi sur l'aéronautique*, qui porte sur les appels des décisions du Tribunal. La modification :

- étend le délai d'appel à 30 jours, par rapport à 10 jours à l'heure actuelle (paragraphe 7.2(1) proposé);
- retire le droit d'appel aux personnes qui ne se présentent pas, sans motifs valables, à l'audience portant sur la requête en révision (paragraphe 7.2(2) proposé);
- prévoit qu'en cas de renvoi du dossier au Ministre, la décision initiale de suspendre ou d'annuler un document continue d'avoir effet, sauf si le Tribunal suspend la décision en estimant que cela ne pose pas de danger pour la sécurité aéronautique (paragraphe 7.2(4) proposé).

L'article 38 ajoute aussi un nouvel article 7.21 à la *Loi sur l'aéronautique*. Cet article proposé autorise le Ministre à suspendre ou à refuser de délivrer, de modifier ou de renouveler un document d'aviation canadien, si le demandeur ou le titulaire n'a pas payé l'amende imposée ou confirmée par le Tribunal. Cette décision ne peut être revue par le Tribunal. En vertu de cette nouvelle disposition, le Ministre doit signifier un avis de 30 jours avant de suspendre un document pour non-paiement d'une amende.

Les modifications que propose l'article 39 du projet de loi aux dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* relatives aux amendes (articles 7.7 à 7.9) maintiennent en grande partie le régime législatif tel quel, sauf en ce qui a trait à ce qui suit :

- Le paragraphe 7.7(1) actuel oblige le Ministre à imposer une amende s'il estime qu'il y a eu contravention à un texte désigné. Le Ministère souligne que cela est techniquement incorrect puisque le Ministre est aussi habilité, en vertu de l'article 6.9 de la *Loi*, à suspendre ou à annuler un document d'aviation canadien relativement à une contravention. La modification proposée au paragraphe 7.7(1) vient corriger cela en établissant le pouvoir du Ministre d'imposer une amende en termes de possibilité plutôt que d'obligation;
- Selon le système d'amendes actuel, il incombe au Ministre d'en référer au Tribunal si une personne omet de payer dans le délai imparti l'amende qui lui a été imposée. Les modifications proposées aux articles 7.91 et 7.92 changent ce processus et font en sorte qu'il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

incombe à la personne qui a reçu l'amende soit de payer celle-ci, soit de présenter une requête en révision. En vertu de l'article 7.92 proposé, si la personne ne paie pas l'amende ou ne demande pas une révision du Tribunal, elle est réputée avoir admis sa responsabilité à l'égard de la contravention.

L'article 41 modifie l'article 8.1 de la *Loi sur l'aéronautique*. Il fait passer de 10 à 30 jours le délai pour appeler devant le Tribunal d'une décision relativement à une amende et il enlève le droit d'appel aux personnes qui, sans motifs valables, ne se présentent pas à l'audience portant sur la requête en révision.

L'article 44 abroge la partie IV de la *Loi sur l'aéronautique*, qui établit le Tribunal de l'aviation civile. Cette modification découle de l'établissement du Tribunal d'appel des transports du Canada (qui remplace le Tribunal de l'aviation civile) en vertu du projet de loi.

C. Modifications connexes à la *Loi sur la marine marchande du Canada* (articles 46-51)

Les modifications proposées à la *Loi sur la marine marchande du Canada* aux articles 46 à 51 du projet de loi C-34 établissent la compétence du TATC dans les domaines suivants :

- article 120 de la *Loi* (article 47 du projet de loi) – suspension du certificat d'un membre du personnel pour des raisons d'inaptitude médicale. L'article 120 actuel habilite le Ministre à faire tenir une enquête s'il croit qu'un capitaine ou un marin ne possède plus les conditions de santé exigées. Le Ministre peut suspendre le certificat ou le brevet du titulaire s'il est convaincu, à la suite de l'enquête, que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions. L'article 47 a pour effet de remplacer le processus d'enquête prévu aux paragraphes 504(2) à (4) de la *Loi sur la marine marchande du Canada* par le processus de révision et d'appel du TATC qui est décrit aux articles 504.1 à 505.2 proposés (article 51). En cas de révision ou d'appel, le TATC est autorisé à confirmer la suspension imposée par le Ministre ou à la lui renvoyer pour réexamen.
- article 125 (article 48) – suspension ou annulation du certificat d'un membre du personnel en raison d'une fausse déclaration ou d'un acte de fraude. La *Loi sur la marine marchande du Canada* n'accorde présentement aucun droit de révision ou d'appel aux personnes dont les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certificats et les brevets ont été suspendus ou annulés en application du paragraphe 125(4). La modification proposée à l'article 48 permet de soumettre les décisions du Ministre aux processus de révision et d'appel du TATC, qui peut alors confirmer la décision du Ministre de suspendre ou d'annuler un certificat ou un brevet, ou encore lui renvoyer l'affaire pour réexamen.

- article 128 (article 49) – suspension ou annulation d'un certificat étranger, en ce qui concerne sa validité au Canada. La *Loi sur la marine marchande du Canada* ne prévoit actuellement aucun droit de révision ou d'appel pour les personnes dont les certificats et brevets ont été suspendus ou annulés en vertu de l'article 128. La modification proposée à l'article 49 permet de soumettre les décisions du Ministre au processus de révision et d'appel du TATC.
- article 133 (article 50) – suspension du certificat d'un membre du personnel après une condamnation pour une infraction en vertu de l'article traitant des fraudes relatives à la présence à bord de personnel breveté. La *Loi sur la marine marchande du Canada* ne prévoit actuellement aucun droit de révision ou d'appel pour les personnes dont les certificats et brevets ont été suspendus ou annulés en vertu de l'article 133. La modification proposée à l'article 50 permet de soumettre la suspension ou l'annulation aux processus de révision et d'appel du TATC. Ce dernier peut alors confirmer la décision du Ministre ou y substituer sa propre décision.
- article 504 (article 51) – suspension ou annulation du certificat ou du brevet d'un capitaine, d'un officier de pont ou d'un mécanicien pour l'une des raisons suivantes :

  a) incompétence, inconduite, ivresse ou tyrannie;

  b) le capitaine, l'officier ou l'ingénieur se trouvant à bord d'un bateau coupable d'une infraction aux articles 5.3 à 5.5 de la *Loi sur la protection des pêches côtières* savait que le bateau était en état d'infraction;

  c) faute ou prévarication qui a entraîné la perte ou l'abandon d'un navire ou des avaries graves à celui-ci, ou encore la perte de vies;

  d) condamnation pour acte criminel;

  e) omission de prêter assistance et de donner des renseignements conformément à l'article 568 de la *Loi*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'heure actuelle, les articles 504 et 505 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* habilitent le Ministre à suspendre ou à annuler le certificat ou le brevet d'un capitaine, d'un officier de pont ou d'un mécanicien pour des motifs précis, à la suite d'une enquête tenue par une personne désignée par le Ministre ou par un juge de la cour d'amirauté. L'article 51 remplace les articles 504 et 505 et permet en outre, en vertu des articles 504.1 à 505.2 proposés, de recourir aux processus de révision et d'appel du Tribunal lorsqu'un certificat de capacité ou de service a été suspendu ou annulé pour des motifs énumérés plus haut. Lorsque la mesure de suspension ou d'annulation du certificat ou du brevet est prise pour les motifs spécifiés aux alinéas 504*a)*, *c)* ou *e)*, le TATC peut soit confirmer la décision du Ministre, soit renvoyer l'affaire au Ministre pour réexamen. Lorsque la mesure de suspension ou d'annulation du certificat ou du brevet est prise en vertu des alinéas 504*b)* ou *d)* proposés, le TATC peut confirmer la décision du Ministre ou y substituer sa décision.

Les procédures de révision et d'appel du Tribunal exposées dans les articles 504.1 à 505.2 proposés (à l'article 51) sont comparables à celles proposées dans le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (modifié par le projet de loi C-34), en ce qui concerne le rôle d'« arbitre », qui serait assumé par le TATC.

D. Modifications connexes à la *Loi sur la sûreté du transport maritime* (articles 55-59)

Les articles 55 à 59 proposent un certain nombre de modifications connexes à la *Loi sur la sûreté du transport maritime* visant à établir la compétence du Tribunal relativement aux décisions d'exécution administratives prises en vertu de *Loi*. Les modifications proposées à cette loi établissent la compétence du TATC dans les domaines suivants :

- article 19.2 : décisions relatives aux désignations des agents de contrôle (sûreté) (article 57);
- article 33 : procès-verbal (imposition d'une sanction pécuniaire) (article 59);
- article 36 : avis de défaut d'exécution de transaction de conformité (article 59);
- article 47 : refus de retirer les annotations de mesures d'application administratives (article 59).

Voici d'autres détails à ce sujet.

L'article 57 du projet de loi remplace l'actuel article 19 de la *Loi* par les articles 19 à 19.8 afin que le Tribunal puisse réviser les décisions du Ministre de refuser de désigner une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personne à titre d'agent de contrôle pour l'application de la loi, ou encore de suspendre, d'annuler ou de refuser de renouveler une désignation.

Il faut noter que des agents de contrôle seront désignés dans chacun des modes de transport en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, de la *Loi sur la sûreté du transport maritime* ou de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Les procédures relatives à l'examen par le TATC seront essentiellement les mêmes dans les trois lois.

L'article 19.2 proposé expose les motifs pour lesquels le Ministre peut refuser une désignation ou un renouvellement de désignation, ou encore suspendre ou annuler une désignation. L'article 19.5 proposé établit le processus de révision du Tribunal et précise les mesures que peut prendre le Tribunal pour trancher les requêtes en révision qui lui sont présentées. Si la décision de désignation est liée à la compétence ou aux titres et qualités d'un agent de contrôle ou est basée sur un danger immédiat pour la sûreté, le pouvoir du Tribunal se limite à confirmer la décision du Ministre ou à renvoyer l'affaire au Ministre pour réexamen (alinéa 19.5(4)*a*) proposé). Toutefois, si la décision de désignation est liée à une violation des règlements, mesures ou règles en matière de sûreté, le Tribunal peut substituer sa décision à celle du Ministre (alinéa 19.5(4)*b*) proposé).

L'article 19.6 proposé permet d'appeler des décisions rendues par le Tribunal à la suite d'une requête en révision, prévoit la perte du droit d'appel dans le cas d'une personne qui ne se présente pas à l'audience portant sur la requête en révision et précise les mesures que peut prendre le Tribunal pour trancher l'appel.

L'article 59 propose d'ajouter les articles 32 à 51 à la *Loi sur la sûreté du transport maritime*. Ces dispositions proposées autorisent le Ministre à conclure avec un contrevenant une transaction en vue d'assurer la bonne application des dispositions visées de la *Loi*, et à imposer des sanctions administratives pécuniaires par procès-verbal. Il s'agit là de nouveaux pouvoirs d'application de la loi qui reprennent les dispositions sur les sanctions administratives proposées dans le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (article 228 et suivants). Ces dispositions permettent d'assurer une certaine cohérence dans les pouvoirs et les méthodes d'application à l'échelle du secteur du transport maritime.

Les sanctions administratives offrent un recours autre que la poursuite au criminel dans les dossiers de nature technique ou administrative. Les fonctionnaires de Transports

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada mentionnent que la tendance au gouvernement est de « décriminaliser » les infractions réglementaires.

Toujours selon ces fonctionnaires, deux des mesures d'exécution administratives les plus efficaces sont les transactions et les sanctions pécuniaires. Dans le cas d'une transaction, Transports Canada, en tant qu'organisme de réglementation, et le membre de la communauté réglementée qui a commis une violation conviennent ensemble que le contrevenant prendra toutes les mesures nécessaires pour se conformer pleinement à la loi. Les sanctions pécuniaires, elles, constituent des mesures punitives qui s'appliquent habituellement dans des cas plus sérieux de non-conformité.

Les articles 33 à 38 proposés traitent des transactions et de leur révision par le Tribunal. La personne qui conclut une transaction est réputée avoir commis une violation, bien qu'elle puisse déposer auprès du Tribunal une requête en révision des faits reprochés dans les 48 heures suivant la signature de la transaction (article 34 proposé). Si le Ministre estime qu'une transaction n'a pas été exécutée, il peut notifier un avis de défaut selon lequel le double du montant de la sanction applicable à la contravention devient payable, sinon toute caution est perdue (article 36 proposé). L'avis de défaut peut être révisé par le Tribunal, sur demande de la personne à qui l'avis a été notifié (paragraphe 37(1) proposé). Sur demande de révision, le Tribunal peut confirmer la décision du Ministre ou déterminer que la personne a exécuté la transaction (paragraphe 37(6) proposé). Il incombe au Ministre de prouver que la transaction a été violée (paragraphe 37(4) proposé). La défense fondée sur la « diligence raisonnable » ne peut être invoquée par la personne réputée avoir violé la transaction (paragraphe 37(5) proposé).

L'article 39 proposé établit la procédure de révision du Tribunal dans les cas où le Ministre impose une sanction pécuniaire relativement à une violation. Le conseiller du Tribunal peut confirmer la décision du Ministre ou y substituer sa propre décision. Le processus de révision est conforme aux procédures adoptées par le Tribunal pour réviser les sanctions pécuniaires imposées sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique*, modifiée par le projet de loi.

L'article 40 proposé permet de faire appel des décisions prises par le Tribunal au moment de la révision d'une transaction ou d'un procès-verbal. Sur appel, le Tribunal peut déterminer de façon définitive s'il y a eu violation de la transaction ou de la disposition visée donnant lieu à l'imposition de la sanction pécuniaire.

L'article 47 proposé dispose que toutes les mentions relatives aux violations, aux transactions ainsi qu'aux décisions concernant la désignation d'un agent de contrôle sont radiées du dossier du contrevenant après cinq ans, à moins que le Ministre estime que la radiation est contraire à l'intérêt public (paragraphe 47(1) proposé). Si c'est le cas, il doit aviser le contrevenant que les mentions ne seront pas radiées de son dossier (paragraphe 47(2) proposé). Cette décision peut alors être révisée par le Tribunal. Le conseiller désigné pour la révision peut confirmer la décision du Ministre ou lui renvoyer le dossier pour réexamen (paragraphe 47(5) proposé). La *Loi* permet également de faire appel au Tribunal de la décision rendue lors de la révision (paragraphe 47(6) proposé). En appel, le Tribunal peut rejeter l'appel ou renvoyer l'affaire au Ministre pour réexamen (paragraphe 47(8) proposé).

E. Modifications connexes à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* (articles 64-70)

Les articles 64 à 70 proposent un certain nombre de modifications connexes à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Les modifications proposées visent à établir la compétence du Tribunal par rapport aux décisions d'exécution administratives prises en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*.

Les modifications proposées établissent la compétence du TATC dans les domaines suivants :

- article 27.1 (de la *Loi*) : décisions relatives aux désignations des agents de contrôle (sûreté) (article 65 du projet de loi);
- article 31 : ordres donnés par les inspecteurs de la sécurité ferroviaire d'arrêter d'utiliser une ligne de chemin de fer, un ouvrage de franchissement, un franchissement routier ou du matériel ferroviaire (article 66);
- article 32 : ordres donnés par le Ministre de retirer ou de modifier les ouvrages ferroviaires, de faire disparaître les dangers pour la sécurité ou de prendre des mesures correctives pour remédier aux défectuosités des systèmes de gestion de la sécurité (article 68).

Voici d'autres détails au sujet de ces dispositions.

L'article 65 ajoute les articles 27.1 à 27.8 à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. L'article 27.1 proposé énonce les motifs que le Ministre peut invoquer pour prendre des décisions d'exécution administratives concernant la désignation des agents de contrôle. Ces motifs cadrent avec les motifs utilisés pour les décisions comparables incluses dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

modifications proposées à la *Loi sur l'aéronautique* et à la *Loi sur la sûreté du transport maritime*.

Ces propositions prévoient également que le TATC pourra réviser les décisions du Ministre de refuser la désignation d'agent de contrôle, de refuser le renouvellement d'une désignation, et de suspendre ou d'annuler une désignation (articles 27.3 à 27.8 proposés). La compétence et les pouvoirs décisionnels du TATC qui sont proposés relativement aux désignations des agents de contrôle en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* sont les mêmes que ceux établis dans les modifications proposées à la *Loi sur la sûreté du transport maritime* déjà mentionnées.

L'article 31 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* autorise actuellement les inspecteurs à ordonner à une compagnie de chemin de fer d'empêcher l'utilisation d'une ligne, d'un ouvrage de franchissement, d'un franchissement routier ou du matériel ferroviaire s'ils estiment que leur utilisation risque de compromettre la sécurité de façon imminente. L'article 66 ajoute un nouveau paragraphe 31(4.1) qui exige que les avis comportant un ordre donné en vertu de l'article 31 indiquent que la personne visée a 30 jours pour demander au Tribunal de réviser l'ordre. L'article 66 remplace aussi l'actuel paragraphe 31(9) de la *Loi*, qui permet de demander au Ministre de réviser l'ordre d'un inspecteur de la sécurité ferroviaire.

L'article 67 ajoute les nouveaux articles 31.1 à 31.5 à la *Loi*. L'article 31.1 proposé établit la procédure adoptée par le Tribunal pour réviser un ordre donné en vertu de l'article 31 de la *Loi*, et précise comment le Tribunal peut trancher la requête en révision. Le processus est similaire au processus proposé pour la révision des décisions concernant la désignation des agents de contrôle en vertu de la *Loi* et comparable à la procédure proposée dans le projet de loi pour les autres lois qu'il modifie. Le Tribunal convoque une audience portant sur la requête en révision, entend les deux parties et rend ensuite sa décision. Il peut soit confirmer l'ordre, soit renvoyer l'affaire au Ministre pour examen (article 31.1 proposé). L'intéressé visé par l'ordre peut appeler de cette décision auprès d'un comité d'appel du Tribunal, qui peut rejeter l'appel ou renvoyer l'affaire au Ministre pour examen (article 31.2 proposé). L'ordre d'un inspecteur de la sécurité ferroviaire continue d'avoir effet même si le Tribunal en a été saisi pour révision ou appel ou s'il a renvoyé l'affaire au Ministre (article 31.3 proposé). Les fonctionnaires du Ministère signalent qu'il est tout à fait indiqué que l'ordre de l'inspecteur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

demeure en vigueur tant que le tribunal n'a pas rendu sa décision finale étant donné qu'il a été pris parce que la sécurité risquait d'être compromise de façon imminente.

L'article 32 de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* concerne les ordres donnés par le Ministre de retirer ou de modifier les ouvrages ferroviaires, de faire disparaître les dangers pour la sécurité ferroviaire ou de prendre des mesures correctives pour remédier aux défectuosités des systèmes de gestion de la sécurité. L'article 68 modifie l'article 32 de manière à exiger que les avis comportant un ordre donné en vertu de l'article 32 indiquent que la personne visée a 30 jours pour demander au Tribunal de réviser l'ordre.

L'article 69 ajoute les nouveaux articles 32.1 à 32.5 à la *Loi*, et énonce les procédures du Tribunal pour la révision d'un ordre donné en vertu de l'article 32 et l'appel qui est permis. Le processus du Tribunal pour la révision et l'appel relatifs à un ordre donné sous le régime de l'article 32 est similaire au processus suivi pour un ordre donné sous le régime de l'article 31, à une différence majeure près. Une requête en révision d'un ordre donné en vertu du paragraphe 32(1) (concernant les installations construites ou entretenues de façon dérogatoire) et du paragraphe 32(3.1) (concernant les défectuosités des systèmes de gestion) a pour effet de suspendre l'ordre jusqu'à ce que le Tribunal ait disposé de l'affaire, puisque dans les deux cas le danger immédiat pour la sécurité n'est pas en cause (article 32.3 proposé). Toutefois, les ordres donnés en vertu du paragraphe 32(3) (contravention aux règlements) sont fondés sur un danger immédiat pour la sécurité ferroviaire et continuent d'avoir effet jusqu'à ce que le Tribunal ait disposé de l'affaire (article 32.3 proposé).

Dans tous les cas où un ordre est donné sous le régime de l'article 32, le rôle du Tribunal se limite à confirmer l'ordre ou à renvoyer l'affaire au Ministre pour réexamen (articles 32.1 et 32.2 proposés).

F. Disposition de coordination concernant le projet de loi (article 71)

L'article 71 est une disposition de coordination qui sera nécessaire si le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada reçoit la sanction royale. Si c'est le cas, à l'entrée en vigueur de l'article 1 du projet de loi C-14, l'article 71 du projet de loi C-34 changera le renvoi au paragraphe 2(2) du projet de loi C-34 (concernant la compétence générale du TATC) pour indiquer la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* au lieu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Cela tient au fait que le projet de loi C-14 : Loi de 2001

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur la marine marchande du Canada, une fois promulgué, abrogera et remplacera l'actuelle *Loi sur la marine marchande du Canada*.

G. Disposition de coordination concernant le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (article 72)

L'article 72 s'appliquera si le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada reçoit la sanction royale et l'article 2 du projet de loi C-34 entre en vigueur. L'article 72 a pour effet d'importer les processus de révision et d'appel du TATC dans le projet de loi C-14. Ce dernier prévoit actuellement l'examen de certaines décisions d'application par un « arbitre ». L'article 72 précise plutôt que ces décisions peuvent être soumises au TATC pour révision.

Les décisions qui seront soumises à la compétence du TATC concernent les articles suivants du projet de loi C-14 :

- article 16 : refus de délivrer un document maritime canadien;
- article 20 : refus de renouveler, de suspendre ou d'annuler un document maritime canadien;
- article 229 : procès-verbal (imposition d'une sanction pécuniaire);
- article 231 : avis de défaut d'exécution de transaction de conformité;
- article 239 : refus de retirer des annotations de mesures d'application administratives.

Voici d'autres détails au sujet de ces dispositions.

Les décisions prises par le Ministre relativement à un document maritime canadien sous le régime des articles 16 et 20 du projet de loi C-14 et qui pourraient, selon la version actuelle dudit projet de loi, être révisées par un arbitre, seront dorénavant soumises à l'examen du Tribunal (article 72 du projet de loi C-34). Les processus proposés de révision et d'appel du Tribunal et ses pouvoirs décisionnels cadrent tout à fait avec la compétence que lui accordent les autres lois régissant les différents modes de transport (déjà mentionnées). En règle générale, lorsque la mesure prise à l'égard d'un document est de nature « punitive » et vise une infraction réglementaire, le Tribunal peut substituer sa décision à celle du Ministre. Par contre, s'il s'agit d'une question de capacité, de compétence ou de sécurité, le Tribunal ne peut que confirmer la décision du Ministre ou lui renvoyer l'affaire pour réexamen.

L'alinéa 72*e*) modifie l'article 16 du projet de loi C-14 en obligeant le Ministre à indiquer dans l'avis de refus qu'il envoie au demandeur d'un document canadien qu'il a le droit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de demander une requête en révision de sa décision auprès du TATC. L'alinéa 72*f*) ajoute un nouvel article 16.1 au projet de loi C-14 afin d'expliquer la procédure et les pouvoirs décisionnels du Tribunal dans les dossiers de révision.

L'alinéa 72*g*) ajoute les nouveaux articles 20.1 à 20.5 au projet de loi C-14 pour décrire en détail la procédure de révision du Tribunal ainsi que les pouvoirs décisionnels que lui confère l'article 20 (concernant la suspension, l'annulation ou le non-renouvellement d'un document maritime canadien), ainsi que les droits d'appel et les décisions visés aux articles 16 et 20.

L'alinéa 72*k*) remplace les articles 230 à 232 du projet de loi C-14 par de nouveaux articles 230 à 232.2. Les dispositions proposées expliquent en détail la procédure du Tribunal et ses pouvoirs décisionnels concernant les sanctions administratives prévues à l'article 229 du projet de loi. Au sujet des transactions et des procès-verbaux (sanctions pécuniaires), le Tribunal peut déterminer de façon définitive s'il y a eu violation de la transaction ou d'une disposition visée, et il peut également décider du montant de la sanction pécuniaire à imposer.

L'alinéa 72*n*) remplace l'alinéa 239(1)*a*) du projet de loi C-14 de manière à préciser qu'il s'agit des décisions du Tribunal plutôt que de celles de l'arbitre. L'alinéa 72*o*) remplace le paragraphe 239(3) du projet de loi C-14 et prévoit la révision et l'audition d'appels par le Tribunal relativement à la décision du Ministre de ne pas radier du dossier les mentions relatives aux violations commises par le contrevenant, aux transactions conclues par celui-ci ainsi qu'aux décisions relatives aux documents maritimes canadiens.

H. Entrée en vigueur (article 73)

Selon l'article 73, toutes les dispositions du projet de loi, sauf les articles 71 et 72, qui viennent d'être analysés, entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

COMMENTAIRE

Selon des représentants du Ministère, les intervenants du secteur de l'aviation ont dans l'ensemble adopté une attitude neutre à l'égard des propositions du TATC, tandis que les compagnies de chemin de fer ont en général appuyé le projet de loi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Certains intervenants du secteur maritime ont établi un lien entre les propositions relatives aux TATC et les nouvelles mesures d'application administratives proposées dans le projet de loi C-14 : Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada auxquelles ils s'opposent; par conséquent, ils ne voyaient pas l'utilité de constituer le TATC. De plus, certains groupes maritimes souhaitent que le TATC fonctionne davantage comme une cour criminelle, par exemple en appliquant des règles de preuve strictes et en jugeant les causes au moyen de la norme criminelle de preuve, c'est-à-dire en établissant des verdicts hors de tout doute raisonnable.

Certains intervenants des trois modes de transport (aérien, maritime et ferroviaire) font valoir qu'il faut augmenter les pouvoirs décisionnels du TATC, dont le pouvoir de prendre des décisions finales dans les causes traitant des compétences et des qualifications.

Les groupes de travailleurs craignent que les propositions relatives au TATC ne soient pas dans le meilleur intérêt de leurs membres. Ils désirent que le TATC joue un rôle plus important dans le règlement des problèmes liés à la sécurité des transports plutôt que de se limiter à examiner des mesures d'application précises prises à l'égard des exploitants et des particuliers.